Kohnert, Dirk (1990): "Drill statt Beratung ? - Zum Aufstieg und Fall des Training & Visit-Systems im landwirtschaftlichen Beratungsdienst Westafrikas", *Entwicklung und ländlicher Raum*, (1990) 4:26-28

Drill statt Beratung ? - Zum Aufstieg und Fall des Training & Visit-Systems im landwirtschaftlichen Beratungsdienst Westafrikas

Dirk Kohnert (a)

Abstract:
The rise and fall of the Training & Visit-System in agricultural extension in West-Africa*: The T & V-extension system is in line with conventional theories on development through modernisation. It's main goal is the transfer of technology to the "African smallholder" on as large a scale as possible in order to increase agricultural production. Five years of experience with the T & V-system in West Africa showed however, that its messages to increase staple food production failed to be adopted by the small scale peasants because the innovations were elaborated by agricultural research stations without due consideration to the particular constraints of the different systems of production and target groups. Although the hierarchic structure of the T & V-system fits well into the socio-cultural and administrative structure of African states, it prevents an effective feed-back, necessary to remedy this situation. Recent evaluations of different agricultural projects in West Africa revealed the lack of adequate methods to develop adapted innovations as a major bottle-neck. Therefore, and in order to reduce the high cost of personnel of the inflated extension service, the latter should concentrate on the extension of methods to promote participatory technology development on demand of individual peasant innovators within each of the target groups. The diffusion of innovations found should be left to more efficient channels of communication, like local radio service, newsletters in vernacular, etc., or professional private organisations.*

A. Stärken und Schwächen des T & V - Systems

"Modellparzellen für Bauern sind ebenso notwendig wie Grundschulen für Primaner. Wir müssen den Bauern zeigen was für sie gut ist". Mit solchen Worten ordnete der Generaldirektor eines ländlichen Regionalentwicklungsprojektes in der Provinz Atlantique (Benin) im letzten Jahr die Neuorientierung des Training & Visit-Beratungssystems (T & V) in der Provinz an. Die aus diesen Worten ablesbare Einstellung gegenüber den Bauern ist typisch für die nationalen Verwaltungsbeamten in Entwicklungsprojekten dieser Region Afrikas, wo bereits in vorkolonialer Zeit die Herrscher den Bauern bestimmte Anbausysteme und -quota vorschrieben. Diese bevormundende Einstellung ist aber auch kennzeichnend für eine traditionelle akademische Denkschule, die sich unter anderem im landwirtschaftlichen T & V-Beratungsystem (1) kristallisiert. Letzteres hat sich dank einer vehementen Förderung durch die Weltbank in der letzten Entwicklungsdekade in vielen landwirtschaftlichen Beratungsdiensten afrikanischer Länder fest etabliert.

Das T & V-Beratungsystem ist keineswegs neu. Es beruht, wie seine Autoren gern zugeben, auf Elementen alter Theorien, die D. Benor nur zu einem stringenten Konzept zusammenfaßte. Impliziter Grundpfeiler dieser Schulmeinung ist allerdings auch die unreflektierte Übernahme alter Vorurteile der "Modernisierungstheorien" der fünfziger Jahre, d. h. eines eurozentrischen Leitbildes, welches den technologischen Entwicklungsweg der europäischen Landwirtschaft auf die Entwicklungsländer übertragen zu können glaubt. Demnach ist der afrikanische Kleinbauer unwissend, konservativ und innovationsscheu. Periodische Schulung auf allen Ebenen des Beratungsdienstes bis hinunter zu den Bauern , wo letztere unter genauer Aufsicht der Feldberater, z.B. auf Modellparzellen, die neuen Techniken erlernen, soll die Produktion möglichst schnell steigern. Beratung reduziert sich somit auf die Verbreitung von technischen Neuerungen, die von Forschungsstationen entwickelt und getestet wurden, und zwar weniger unter der kleinbäuerlichen Perspektive der Subsistenzsicherung als vielmehr unter der staatlichen Zielsetzung der Ertragsteigerung.

Die englische oder französische Bezeichnung für diese Art von Beratung, extension oder vulgarisation/encadrement, spiegelt deutlicher wider, was hier gewollt wird: - die Begrenzung des Beratungssystems auf die (möglichst flächendeckende) Verbreitung extern vorgegebener "moderner" Technologien. Deren Nutzen für den afrikanischen Kleinbauern wird unbesehen als gegeben vorausge-

setzt. Dabei müßte spätestens seit der nun schon klassichen Kritik Polly Hills an dem realitätsfernen soziologischen Mythos der homogenen "afrikanischen Kleinbauernschaft"(2) klar sein, daß selbst in Landüberschuß-Regionen Afrikas verschiedene bäuerliche Produktionssysteme innerhalb des Dorfes existieren, die signifikante Unterschiede bezüglich ihrer Ressourcen und Produktionstrategien aufweisen. Feldstudien haben gezeigt, daß die Zielsetzung der Ertragsmaximierung allenfalls für die Großbauern relevant ist, und daß die Neuerungen an die jeweils unterschiedlichen Potentiale der Produktionssysteme bzw. die divergierenden Strategien der Zielgruppen angepaßt werden müssen.

Es überrascht daher nicht, daß langjährige praktische Erfahrungen mit dem T & V-System in Westafrika gezeigt haben, daß die große Mehrheit der Betroffenen bisher keineswegs vom Nutzen der ihnen aufgedrängten Neuerungen überzeugt sind. In der Provinz Atlantique (Benin) beispielsweise, wenden bestenfalls 4% - 5% der Zielgruppen die neuen Technologie-Pakete auf ihren Feldern tatsächlich an, obwohl solche grundlegenden Techniken wie Linienaussaat, Pflügen, verbessertes Saatgut und Mineraldünger durch mit deutscher Hilfe geförderte Beratungsdienste schon seit zwanzig Jahren propagiert werden. Ob diese niedrige Adoptionsrate für den Nahrungsmittelanbau im gesamten Westafrika repräsentativ ist, kann mangels vergleichbarer Daten nicht gesagt werden.

Kennzeichnend ist jedoch für die Gesamtregion die autoritär arrogante Haltung vieler Beratungskader auf allen Niveaus gegenüber den Zielgruppen sowie die zentralistisch hierarchische Struktur des Beratungswesens. Letztere läßt dem im T & V-System vorgesehenen feed-back der Bauern keinen Raum, selbst wenn man - wie in der Provinz Atlantique - versucht, solch eine Partizipation zu institutionalisieren, z.B. durch Bauern-Beiräte bei der Planung und Evaluation der Beratungsaktivitäten. Die meisten Feldberater sonnen sich weiterhin in ihrem zweifelhaften Ruf als glégan, "Chef der Bauern", wie sie die Dorfbewohner in der Lokalsprache des südlichen Benin nennen. Die Schulung der Bauern auf den "Modellparzellen", auf denen die Betroffenen alle zwei Wochen die neuen Techniken unter Anweisung des Feldberaters selbst durchführen sollen, erinnert manchmal eher an Kasernenhof-Drill; da sich Bauern aber nicht wie Soldaten kommandieren lassen, sind die Schulparzellen oft eher Negativ-Beispiele für die benachbarten Bauern. Von dem partizipatorischen Ideal des gegenseitigen "Voneinander Lernens", das während der Planungssitzungen auf Direktionsebene in aller Munde ist, spürt man hier im Felde nichts mehr. Die relativ hohe Anwendungsrate neuer Techniken auf den Demonstrationsfeldern beruht oft auf mehr oder weniger versteckten Subventionen, bzw. auf einem Tauschhandel zwischen Feldberater und Bauern (3).

Die kritische Evaluation verschiedener Beratungsprojekte in Afrika hat demgemäß folgende wesentliche Schwachstellen des T & V-Beratungssystems herauskristallisiert (4):

(1) Die mangelnde Zielgruppenorientierung der Beratungsinhalte. Das heißt, die Innovationen sind nicht an die jeweils unterschiedlichen sozialen Bedingungen, ökonomischen Ressourcen und Produktionsstrategien der einzelnen Zielgruppen (z.B. Klein-, Mittel- und Großbauern, Frauen, etc.) angepaßt.

(2) Die bisherigen Beratungsansätze sind einseitig auf Technologie-Transfer, d.h. die möglichst flächendeckende (angebotsorientierte) Diffusion von "modernen" Technologie-Paketen ausgerichtet. Sie beruhen auf der falschen (impliziten) Annahme, eines weitgehend homogenen "kleinbäuerlichen Produktionssystems" in Schwarzafrika und bewirken, daß faktisch in erster Linie die reicheren Bauern im Dorf von der Beratung profitieren.

(3) Obwohl "farming systems research" heute in aller Munde ist, werden die Innovationen noch weitgehend ohne Beteiligung der Zielgruppen in "kontrolliertem Milieu" entworfen und mittels auf die Felder von Bauern ausgelagerter Stationsforschung getestet. Es fehlt an Beratungsmethoden und -strukturen, um zusammen mit den jeweiligen Zielgruppen angepaßte Beratungsthemen zu erarbeiten, zu testen und zu verbreiten (5).

(4) Die mangelnde Überprüfung der betriebswirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Rentabilität der angebotenen Innovationen, die bisher hauptsächlich auf physische Ertragsteigerung ausgerichtet sind. Empirisch fundierte Deckungsbeitragsrechungen bei den Zielgruppen liegen in der Regel

ebensowenig vor wie Überprüfungen der ökologischen oder sozialen Auswirkungen von Innovationen, wie der Ochsenanspannung, des Pflügens oder des Baumwollanbaues.

(5) Die kopflastige und hierarchisch organisierte staatliche Beratungsstruktur ist viel zu kostspielig, als daß sie jemals von einem nationalen Budget übernommen werden könnte. Die Nachhaltigkeit dieser Projekte ist schon allein aus finanziellen Gründen nicht gewährleistet.

(6) Die Beurteilung des Erfolges von Beratungsprojekten beruhte bisher meist auf einer künstlichen akademischen Trennung zwischen der Ausarbeitung und der Diffusion von Beratungsinhalten. Dabei wurden quantitative Beurteilungskriterien zum Nachteil qualitativer Kriterien in den Vordergrund gerückt und externe Faktoren der Akzeptanz von Innovationen (wie das relative Preissystem, Klima, Vermarktungschancen, alternative Informationskanäle) sowie externe Auswirkungen (ökologische, soziale, z.B. auf die Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau, etc.) vernachlässigt.
Warum wird das T & V-System trotz dieser harschen Kritik immer noch von vielen afrikanischen Regierungen favorisiert ? Die freizügigen Kredite, die die Weltbank für die Durchführung "ihres" Beratungssystems gewährt sind dafür sicherlich nicht der alleinige und nicht der hauptsächliche Grund. Entscheidender ist vielmehr, daß der auf periodische hierarchische Kontrolle ausgelegte top-down-Beratungsansatz à la Benor sich wie maßgeschneidert dem generellen von der Kolonialverwaltung übernommenen hierarchischen Verwaltungssystem in diesen Ländern anpaßt (6). Dieses System ist allenfalls dann erfolgreich, allerdings nur gemessen am selbst gesetzten Ziel der Produktionssteigerung, wenn - abgesichert durch vor- und nachgelagerte Dienste - etwa die Exportproduktion (Baumwolle, Erdnuß, etc.) angekurbelt werden soll. Die Betonung der periodischen Fortbildung der Berater und Techniker auf allen Niveaus entspricht außerdem dem Interesse der Verwaltungskader und eröffnet ihnen verstärkte Einsatzmöglichkeiten auch in anderen Bereichen der Administration (oder die Abwanderung in lukrativere Privatbetriebe). Nicht zuletzt bedingt das T & V-System eine aufwendige materielle und personelle Infrastruktur, die über den Beratungsbereich hinaus profit- und beschäftigungswirksam ist. Letzteres kommt den sozio-kulturellen Erfordernissen zum Aufbau von Klientel- und Patronagebeziehungen bzw. der Vergabe von Pfründen entgegen.

B. Die Neuorientierung des Beratungswesens

Ausgehend von der oben zusammengefaßten Analyse der Schwachstellen bisheriger landwirtschaftlicher Beratungsdienste wurden seit Beginn der achtziger Jahre alternative zielgruppen- und problemorientierte partizipatorische Beratungskonzepte entwickelt (7). Diese Konzepte unterscheiden sich im Detail, sie haben jedoch einige gemeinsame tragende Merkmale:

(1) Konzentration der Beratung auf die Schaffung von Problembewußtsein und die Unterstützung bei der nachfrageorientierten Suche von angepaßten Lösungen (Neuerungen), gemeinsam mit ausgesuchten innovativen Mitgliedern der jeweiligen Zielgruppe. Ausgangspunkt sind die unterschiedlichen Ziele, Constraints, Erfahrungen und Forschungskapazitäten der Bauern selbst sowie die bereits vorhandenen endogenen Lösungsversuche. Die beste Garantie für eine zügige und umfassende Verbreitung von Neuerungen ist deren Anpassung an die Strategien und verfügbaren Ressourcen der einzelnen Zielgruppen. In diesem Zusammenhang muß auch die Rolle der Agrarforschung neu definiert werden im Sinne einer Zulieferung von Optionen für das bäuerliche Experimentieren. Vorrangig ist also die Qualität der gefundenen Lösung und nicht die Quantität der erreichten Bauern (8).

Dementsprechend kann und muß der gegenwärtige aufgeblähte Personalbestand des Beratungsdienstes radikal reduziert werden. Nicht nur um die Nachhaltigkeit der Finanzierung dieses Dienstes zu sichern, sondern auch, weil der weitaus überwiegende Teil der gegenwärtigen Feldberater weder die Qualifikation als Animateur noch die innere Einstellung aufweist, die erforderlich ist, um die Bedürftigen als gleichwertige Partner anzuerkennen und zusammen mit den Bauern zu leben und zu arbeiten.(9)

(2) Die Diffusion der Beratungsthemen sollte dagegen weitmöglichst aus dem staatlichen personellen individuellen Beratungsdienst ausgelagert werden. Nicht, weil sich eine gezielte Verbreitung von

Informationen mit der Ausarbeitung überzeugender Beratungsinhalte vollends erübrige. Insoweit aber eine effektive individuelle Nachfrage nach der Demonstration und Verbreitung von Neuerungen besteht, - und dieses ist in erster Linie bei den wohlhabenderen Bauern der Fall - , so wäre diese Nachfrage am wirksamsten und am kostengünstigsten durch private professionelle Beratungsdienste, zum Beispiel von Berufsstandesorganisationen, zu decken, die eine *vulgarisation à la carte* garantieren. Gerade die afrikanischen Staaten sollten ihre knappen Ressourcen nicht für die Finanzierung oder Subventionierung eines aufwendigen personellen Verbreitungsssystems von Neuerungen vergeuden, - Subventionen, die nach allen bisherigen Erfahrungen zudem noch tendenziell die Reichen zum Nachteil der Armen begünstigen und so unerwünschte Verteilungseffekte erzeugen.

Die staatliche Förderung der Kommunikation mit und zwischen den Zielgruppen, beispielsweise mittels eines gut gemachten Landfunks, einer Lokalpresse in einheimischer Sprache, funktionaler Alphabetisierung, organisierter zielgruppen-orientierter Besuche und Landmessen, ist dagegen weiterhin sinnvoll und sollte sogar noch ausgebaut werden. Sie sollte aber nicht wie bisher hauptsächlich zur Instruktion der Bauern über die Anwendung vermeintlich rentabler Neuerungen dienen, sondern vielmehr dem gegenseitigen Austausch von Informationen und der Sensibilisierung für die ökologischen und gesellschaftlichen Probleme, die den kurzfristigen Horizont rein betriebswirtschaftlicher Zielsetzungen übergreifen.

Notes:

(a) Dr. Dirk Kohnert arbeitet als GTZ-Auslandsmitarbeiter in den Bereichen landw. Beratungswesen, Fortbildung und M & E im Projekt CARDER-Atlantique, Benin.
(1) BENOR,D./HARRISON,J.Q.,"Agricultural extension. The training and visit system". World Bank, Washington D.C., 1977. Das T & V-System soll jeweils den örtlichen Bedingungen angepaßt werden. Gleichwohl glauben seine Vertreter aber auf Grundpfeiler des Systems, wie die Professionalisierung der Berater, eine unilaterale Kommandostruktur, die Beschränkung der Arbeit der Berater auf die Verbreitung von "Botschaften", regelmäßige Fortbildung und Kontrolle nicht verzichten zu können. 1988 finanzierte die Weltbank 65 T & V-Projekte, schwerpunktmäßig in Afrika, s. ALBRECHT,H.,"Erfahrungen mit dem 'Training and Visit'-System der Weltbank - und was man daraus lernen kann", unveröffentlichtes Paper, Univ. Hohenheim, 1989:5.
(2) HILL,P.,"The myth of the armorphous peasantry: a northern Nigeria Case study". Nigerian Journal of Economic and Social Studies, 10.1968:239-61; siehe ergänzend KOHNERT,D.,"Klassenbildung im ländlichen Nigeria - Das Beispiel der Savannenbauern im Nupeland", Arbeiten aus dem Inst. f. Afrikakunde, N° 42, Hamburg, 1982.
(3) z.B. Anwendung von Neuerungen durch die Bauern gegen materielle oder soziale Vorteilsgewährung seitens der mit administrativer und juristischer Autorität ausgestatteten Feldberater; s. LÜHE, N.v.d.,"Thesen zur landwirtschaftlichen Beratung im CARDER-Atlantique", Cotonou, Mai 1989.
(4) s. auch GENTIL,D.,"La resistible ascension du système 'Formation et Visites'", Cahiers de la Recherche Développement, 17.1988:75-82; CHAMBERS,R./JIGGINS,J:,"Agricultural research for resource poor farmers: a parsimonious paradigm", IDS-Discussion Paper, DP 220, Univ. of Sussex, 1986; ALBRECHT,H. (1989).
(5) s. dazu ausführlicher KOHNERT,D./WEBER,P.G.,"Zur neuen Aufgabenteilung von Agrarforschung und Beratung in Entwicklungsländern", Cotonou, 1990, zur Veröffentlichung.
(6) s. GENTIL, (1988).
(7) die von verschiedenen Forschern und Organisationen entwickelten Konzepte laufen unter unterschiedlichen Namen wie Farmers First Approach, Recherche-Développement, Low External Input Technology Development, Participatory Technology Development, etc.;s. CHAMBERS/JIGGINS, (1986); RICHARDS,P.,"Indigenous agricultural revolution - Ecology and food production in West Africa", Hutchinson, London, 1985; etc.; einen aktuellen Literaturüberblick gibt HAVERKORT, et al,"Renforcer la capacité des paysans en matière de développement de technologies", ILEIA, Janv. 1989:3-8 (franz. Ausgabe).
(8) s. dazu ausführlicher KOHNERT/WEBER, (1990).
(9) zu Operationalisierungsvorschlägen für diesen alternativen Beratungsansatzes s. ILEIA,"Farming for the future. Resource Guide on Low External Input and Sustainable Agriculture", draft for publication, Wageningen, 1989, sowie ILEIA-Sonderheft, "Proceedings ILEIA Workshop PTD", 1989.